

Maatregelen voor terrorismebestrijding beperken zich niet tot potentiële doelwitten, maar beïnvloeden de inrichting en het beheer van veel openbare ruimtes. Nederland lijdt – net als andere Westerse landen – aan een veiligheidsobsessie.

Terrorismebestrijding of criminaliteitspreventie?

TEKST RIANNE VAN MELIK & JAN VAN WESEP **FOTOGRAFIE** RIANNE VAN MELIK

Aeel Nederlanders voelen zich tegenwoordig minder veilig op straat. Hoewel het aantal misdrijven in de openbare ruimte nauwelijks is gestegen tussen 1990 en 2003, zijn gevoelens van onveiligheid in deze periode wel toegenomen. Deze onveiligheidsgevoelens kunnen mogelijk worden verklaard door een veranderende perceptie. Uit het Sociaal en Cultureel Jaarrapport van 2002 blijkt dat 85 procent van de burgers denkt dat de criminaliteit in Nederland toeneemt. Bovendien wordt criminaliteit als groot maatschappelijk probleem beschouwd, dat niet meer zoals in de jaren zeventig wordt geaccepteerd als verschijnsel 'dat erbij hoort'. Daarnaast kan ook bepaald gedrag dat officieel niet strafbaar is mensen toch beangstigen, zoals agressief bedelen. De Britse planologen Tiesdell en Oc maken daarom een onderscheid tussen criminaliteit ('crime') en ongewenst gedrag ('incivilities'), die beide kunnen leiden tot gevoelens van onveiligheid.

Ook de dreiging van terroristische aanslagen zorgt ervoor dat mensen zich minder veilig voelen in de openbare ruimte. De Nederlandse steden zijn tot nu toe gevrijwaard van grootschalige terreuraanslagen, maar worden herhaaldelijk genoemd als mogelijke doelwitten. Verdachte pakketjes leiden tot omvangrijke ontruimingen, bijvoorbeeld van het Utrechtse Centraal Station op 21 augustus 2005. Grote evenementen zoals de Nijmeegse Vierdaagse en het Amsterdamse SAIL worden streng beveiligd. Cameratoezicht wordt in steeds meer steden geïmplementeerd en de boetes voor overtredingen zoals een valse identiteit opgeven (€95) zijn niet gering. Opvallend is dat deze veiligheidsmaatregelen niet alleen worden genomen in provincies met mogelijke terroristische doelwitten, maar dat beveiliging ook in andere gebieden een steeds grotere rol speelt. Dit doet vermoeden dat veel veiligheidsmaatregelen in Nederland meer gericht zijn op de bestrijding van criminaliteit in het algemeen (vandalisme, diefstal, overlast) dan specifiek op het voorkomen van terroristische aanslagen. In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre veiligheidsmaatregelen op korte termijn van

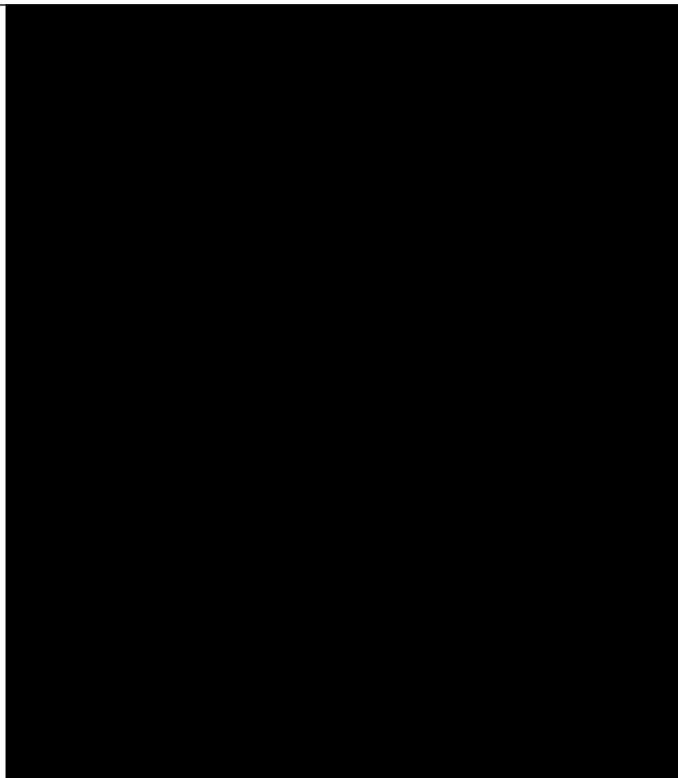
invloed zijn op de inrichting en het beheer van stedelijke openbare ruimten.

Veiligheidsobsessie

Volgens trendwatcher Adjiedj Bakas is veiligheid een thema waar in iedere tijdperiode anders mee wordt omgegaan. Vanaf eind jaren zestig tot het begin van de eenentwintigste eeuw was er in Nederland volgens hem sprake van een periode van 'laissez faire'. Daarbij waren veiligheid en criminaliteit uit het politieke debat verdwenen en was privacy van burgers van groot belang. Deze houding is vervangen door wat Bakas een veiligheidsobsessie noemt. Nederland is hierin niet uniek: sinds de aanslagen op 11 september 2001 richten vele steden zich met hun beleid op het implementeren van veiligheidsmaatregelen. De Amerikaanse stadssocioloog Savitch spreekt zelfs van een nieuw stedelijk model: het '9/11 paradigma', waarin publieke veiligheid, orde en bescherming voor steden steeds belangrijker worden.

De Nederlandse overheid heeft de laatste jaren diverse maatregelen genomen in het kader van terrorismebestrijding. Ruim een jaar geleden verscheen bij het televisieprogramma 'Zembla' een documentaire getiteld 'Code Oranje', waarin enkele van deze regelingen werden besproken. In april 2004 heeft men bijvoorbeeld het Amerikaanse kleurcoderingssysteem voor terreuralarm overgenomen, met de waarschuwingscodes groen, geel, oranje en rood voor oplopend risico. Daarnaast is er sprake van intensievere samenwerking tussen de politie en verschillende inlichtingendiensten. Bovendien wordt op termijn het biometrisch paspoort ingevoerd, dat met een digitale foto en vingerafdruk minder fraudegevoelig is dan de huidige Nederlandse paspoorten. Ook is onlangs in Amsterdam en Rotterdam de voorlichtingscampagne 'Alle ogen helpen' in het openbaar vervoer gestart, met het doel dat reizigers alerter worden, beter op hun bagage letten en verdachte situaties melden.

Het merendeel van deze maatregelen is niet expliciet gericht op de inrichting en het beheer van stedelijke openbare ruimten. Dit is opmerkelijk, omdat volgens Savitch deze ruimten juist mogelijke doel-



Figuur 1 - Percentage gemeenten met cameratoezicht per provincie in 2003. (Bron: Homburg & Dekkers, 2003:5)

witten voor terroristische aanslagen zijn: “Stedelijke voetgangersgebieden, zoals markten, disco’s, bussen en metro’s worden steeds vaker het doelwit, omdat dit veel mensen intimideert en het dagelijkse leven lam legt.” Toch wordt ook de openbare ruimte steeds meer gekenmerkt door veiligheidsmaatregelen, bijvoorbeeld door het toenemend gebruik van cameratoezicht. Volgens onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) maakte 93 van de 489 Nederlandse gemeenten (twintig procent) gebruik van cameratoezicht in 2003, terwijl meer dan de helft van deze gemeenten dit vóór 2000 nog niet deed. Het zijn vooral de grotere gemeenten die cameratoezicht in openbare ruimte hebben: ruim negentig procent van de (middel)grote steden (>150.000 inwoners) heeft cameratoezicht tegenover slechts veertien procent van de kleine gemeenten (<50.000 inwoners). Opvallend is dat gemeenten met cameratoezicht relatief vaker voorkomen in de meer perifeer gelegen provincies zoals Overijssel, Limburg en Zeeland (zie Figuur 1).

Van de Nederlandse gemeenten met cameratoezicht heeft 73 procent slechts op één locatie camera’s: meestal bij het uitgaanscentrum (27 procent), het station of een halte van het openbaar vervoer (27 procent) of bij openbare gebouwen (26 procent). Deze camera’s worden zowel uit preventief als repressief oogpunt geplaatst. Enerzijds kan

de aanwezigheid van camera’s crimineel gedrag verminderen, anderzijds kunnen opnames worden gebruikt bij het opsporen van daders. Het onderzoek van het CBP lijkt aan te tonen dat cameratoezicht inderdaad vruchten afwerpt. Na invoering van cameratoezicht is in 35 procent van de gemeenten sprake van een afname van de geregistreerde geweldsdelicten en heeft 27 procent van de gemeenten een hoger misdaadoplossingspercentage. Een kanttekening is dat deze percentages zijn gebaseerd op de mening van respondenten; het is niet duidelijk of ze voor de gehele gemeente gelden of specifiek voor bewaakte openbare ruimten en of deze prestaties uitsluitend het effect zijn van cameratoezicht.

Een toenemend aantal gemeenten maakt gebruik van cameratoezicht in de openbare ruimte. De vraag is echter of dit in het kader van terrorismebestrijding is. Figuur 1 lijkt het tegendeel te bewijzen. Cameratoezicht komt niet vaker voor in provincies met relatief veel potentiële doelwitten zoals Noord-Holland (Amsterdam, Schiphol) en Zuid-Holland (Rotterdamse haven, ministeries in Den Haag). Juist in provincies met minder doelwitten is relatief veel cameratoezicht. Terrorismedreiging wordt ook nooit genoemd als specifieke aanleiding voor cameratoezicht. Ook blijkt dat 46 procent van de gemeenten al cameratoezicht had vóór 11 september 2001.

Cameratoezicht in Nederlandse openbare ruimten lijkt vooral in te spelen op het beperken van criminaliteit, vandalisme en overlast en niet zozeer op de angst voor terrorisme. Deze angst bevordert de implementatie van cameratoezicht echter wel: de mogelijke schending van privacy, die in voorgaande decennia diende als argument tegen camera’s, lijkt meer te worden geaccepteerd door het vertrouwen dat cameratoezicht een terroristische aanslag kan voorkomen of oplossen. In Londen lieten de daders van de aanslagen van 21 juli 2005 zich niet tegenhouden door het aanwezige cameratoezicht, maar ze konden wel worden opgespoord met gebruik van camera-beelden uit de diverse metrostations.

Sadistisch straatmeubilair

Voor veel andere veiligheidsmaatregelen in de Nederlandse openbare ruimte geldt eveneens dat ze meer zijn gericht op criminaliteitsbestrijding dan op het tegengaan van terroristische aanslagen. Het idee dat criminaliteit wordt beperkt door een bepaalde inrichting van openbare ruimte is terug te voeren op Oscar Newmans ‘defensible space’ theorie uit de jaren zeventig. Hij stelt dat criminaliteit kan worden tegengegaan door een ruimte zo in te richten dat potentiële daders zich er bekeken en onanoniem voelen. Sindsdien probeert men het gebruik van openbare ruimte door aanpassingen in de inrichting te beïnvloeden, bijvoorbeeld door verwijdering of aanpassing van straatmeubilair. In de Rotterdamse Koopgoot staan bijvoorbeeld geen bankjes om ongewenst publiek zoals zwervers

Tabel 1. Aantal vestigingen in sector beveiliging en opsporing per regio (SBI code 746)

	1995	2000	2005	1995-2005 Stijging in procent
Totaal aantal vestigingen in Noord-Nederland	30	65	85	183
Totaal aantal vestigingen in Oost-Nederland	70	145	270	286
Totaal aantal vestigingen in West-Nederland	250	465	735	194
Totaal aantal vestigingen in Zuid-Nederland	85	170	275	224
Totaal aantal vestigingen in Nederland	440	850	1370	211

Bron: Statline (CBS, 2005)

en hangjongeren te ontmoedigen. Op andere plaatsen zijn bankjes voorzien van meerdere armleuningen, zodat erop liggen onmogelijk is. De Amerikaanse socioloog Mike Davis noemt dit 'sadistisch' straatmeubilair. Denk ook aan scherpe voorwerpen die het zitten op muurtjes verhinderen en besproeiingssystemen die op onregelmatige tijden in werking worden gesteld om ongewenste gebruikers te verjagen.

Dergelijke veranderingen in de inrichting gaan vaak hand in hand met veranderingen in toezicht en regelgeving. Dit beheer is steeds vaker in handen van commerciële bewakingsdiensten. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is het aantal vestigingen in de sector beveiliging en opsporing in de periode 1995-2005 toegenomen met maar liefst 211 procent (zie Tabel 1). Dit groeiend aantal bestaat voor een groot deel uit kleinere bedrijven met 5 tot 19 werknemers. Momenteel biedt de particuliere beveiligingssector werk aan bijna 27.000 personen. Hoewel dit aantal in de periode 2002-2005 nauwelijks is toegenomen en nog altijd ver onder de bijna 49.000 politiemedewerkers ligt, verwacht men dat er in 2010 meer particuliere beveiligers dan overheidsbeveiligers zijn. Dit is al het geval in Amsterdam tijdens de nachtelijke uren.

Ook wat betreft de stijging van het aantal beveiligingsbedrijven tonen het oosten en zuiden van Nederland opvallend hoge cijfers. Verklaringen daarvoor worden door het CBS en CBP niet gegeven. Wellicht speelt hier grensproblematiek (onder andere grensoverschrijdende criminaliteit en drugstoerisme) een rol. Uit de digitale Misdaadmeter van het Algemeen Dagblad blijkt dat de handel in softdrugs in 2004 - naast Noord-Holland (385 gevallen) en Zuid-Holland (513) - het grootst is in de grensprovincies Noord-Brabant (1176), Gelderland (318), Overijssel (302) en Limburg (269). Maar ook andere aspecten, zoals een ander uitgaansgedrag, zouden van invloed kunnen zijn op dit geografische verschijnsel. Uit onderzoek van de GGD blijkt bijvoorbeeld dat het alcoholgebruik onder jongeren in minder verstedelijkte gebieden hoger is dan in verstedelijkte gebieden. Voor zover bekend is hier nog weinig onderzoek naar gedaan.

De beveiliging van de Nederlandse openbare ruimte is niet alleen vaker in particuliere handen, maar is de laatste jaren ook strenger geworden. Stadssocioloog Deben spreekt van een 'zero tolerance'-en 'target hardening'-beleid, waarbij men niet volstaat met verbodsborden, maar streng controleert en indien nodig gebruik maakt van harde maatregelen. Een voorbeeld is de invoering van de identificatieplicht. Dit was in 1984 al geopperd door toenmalig minister van Justitie Korthals Altes, maar werd nooit ingevoerd. Na de aanslagen in 2001 laaide de discussie opnieuw op, wat heeft geleid tot de definitieve invoering op 1 januari 2005. Op het niet kunnen tonen van een identificatiebewijs staat sindsdien een boete van vijftig euro. Ook andere overtredingen, zoals het nuttigen van alcohol in openbare ruimte waar dat verboden is, wildplassen en zich hinderlijk ophouden in een voor het publiek toegankelijke ruimte worden landelijk streng beboet (respectievelijk €50, €50 en €45).

Potentiële doelwitten

Veiligheidsmaatregelen in de Nederlandse openbare ruimte lijken in de meeste gevallen te zijn geïmplementeerd in het kader van algemene criminaliteitsbestrijding. Toch zijn er ook enkele voorbeelden waarbij veranderingen in de openbare ruimte direct gerelateerd zijn aan terroristische dreiging. Dit is vooral het geval in de nabijheid van potentiële doelwitten, zoals openbare gebouwen. Na de aanslagen in



Toegang tot de Beurstraverse of 'Koopgoot' in Rotterdam

New York werden bijvoorbeeld de Amerikaanse ambassade in Den Haag en het Amerikaanse consulaat in Amsterdam strenger beveiligd met extra hekwerken, stootblokken en bewapende patrouilles. Per 1 augustus 2005 zijn de extra hekken rondom het consulaat verdwenen. Om de veiligheid voor het pand te blijven waarborgen zijn palen, blokken en plantenbanken in de omgeving verankerd. Voor de ambassade in Den Haag, die nog wel extra wordt bewaakt, zijn plannen voor verplaatsing naar een veiligere locatie op het landgoed Clingendael in de wijk Benoordenhout. De bewoners van deze wijk verzetten zich daar echter fel tegen.

Naast openbare gebouwen als ambassades worden ook transportknooppunten gezien als mogelijke doelwitten. Schiphol wordt streng beveiligd. Sinds 2001 wordt bagage gescand, zijn scherpe voorwerpen in de handbagage niet meer toegestaan en hebben medewerkers toegangspassen met biometrische kenmerken om fraude te voorkomen. De veiligheidsmaatregelen hebben echter niet alleen gevolgen voor passagiers en medewerkers. Ook bezoekers van Schiphol worden ermee geconfronteerd. Het kabinet heeft begin 2005 besloten het gehele luchthaventerrein van Schiphol aan te wijzen als permanent veiligheidsgebied waarbinnen alle aanwezigen preventief kunnen worden gefouilleerd. Binnenkort zal deze beveiliging ook worden toegepast op andere internationale vliegvelden in Nederland. Ook de Rotterdamse haven wordt beschouwd als potentieel doel voor een terroristische aanslag. In het havengebied worden maatregelen getroffen tegen terreurdaden, zoals het plaatsen van extra detectiepoorten om radioactief materiaal op te sporen. De veiligheid in het openbaar gebied in de haven wordt vergroot door de inzet van bewakers, het plaatsen van omheiningen en de controle van bezoekers.

Veiligheid versus ongemak

Recente mediaberichten in binnen- en buitenland hebben gerapporteerd over aanslagen die zijn verhinderd door adequaat ingrijpen. De arrestatie van Nouredine el Fatmi, lid van de Hofstadgroep, in juni 2005 bijvoorbeeld heeft volgens minister Remkens van Binnenlandse Zaken toekomstige aanslagen voorkomen. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding Jouxtra is echter van mening dat ondanks de genomen veiligheidsmaatregelen terroristische aanslagen niet altijd kunnen worden voorkomen. Het is simpelweg onmogelijk om alles te beveiligen: het gaat bij terrorismebestrijding vooral om het zoeken naar de juiste balans tussen veiligheid en maatschappelijk

ongemak. Het is fysiek onmogelijk om alle openbaar toegankelijke ruimten in Nederland te beveiligen zonder daarmee de samenleving te ontwrichten. Ook financieel is totale beveiliging onhaalbaar. De kosten voor de beveiliging van Schiphol - jaarlijks 130 miljoen euro - zijn verdubbeld sinds 2001. Dergelijke beveiligingskosten worden doorberekend naar de consument. Ook indirect hebben de hoge kosten maatschappelijke gevolgen, omdat de focus op veiligheid ten koste gaat van middelen voor onderwijs, gezondheidszorg en volkshuisvesting. Anderzijds heeft de toegenomen beveiliging in de openbare ruimte ook positieve economische gevolgen, vooral voor de werkgelegenheid. Tabel 1 liet al zien dat de bedrijvigheid in de beveiligingssector de laatste tijd sterk is toegenomen. Het aantal werknemers in de particuliere beveiligingssector zal vermoedelijk snel toenemen. Ook in het onderwijs leidt de veiligheidsobsessie tot werkgelegenheid: er zijn al enkele opleidingen die geheel gericht zijn op publieke veiligheid, waaronder de MBA Security Management van de Haagse Hogeschool, waarvan de eerste studenten in 2005 zijn afgestudeerd, en de Master of Public Safety aan de TU Delft die in september jongstleden van start is gegaan.

Gezien de ontwikkelingen van de afgelopen tijd zal de veiligheidsobsessie de komende jaren waarschijnlijk verder haar stempel druk-

ken op de inrichting en beheer van openbare ruimte. Steden zullen interessante doelwitten blijven voor terroristische aanslagen. Vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en transportmiddelen als de metro is het aantal slachtoffers bij een aanslag meestal groot. Ook staan aanslagen in steden garant voor veel publiciteit, mede door het grote aantal slachtoffers en de aanwezigheid van Westerse symbolen van macht, zoals financiële centra en ambassades. Daarnaast bieden steden voldoende anonimiteit om grootschalige aanslagen voor te kunnen bereiden en uit te voeren. Terreur dreiging zal steeds meer worden aangegrepen om de beveiliging van de lokale stedelijke openbare ruimte te verantwoorden. Ook in steden waar de kans op aanslagen relatief klein is, zal het cameratoezicht verder toenemen en de regelgeving verder worden verscherpt. De verblijfswaarde van openbare ruimte komt hierdoor wellicht in het gedrang. Enerzijds wordt het gebruik aan banden gelegd door toezicht en verbodsbepalingen, anderzijds wordt het gebruik onprettig door symbolen, zoals camera's, die wijzen op mogelijk gevaar. Bovendien is het de vraag of een dergelijke mate van beveiliging niet enkel tot een verplaatsing van het probleem leidt. De Finse geografie Koskela heeft bijvoorbeeld aangetoond dat gebieden waar veiligheidsmaatregelen worden geïmplementeerd veiliger worden, maar de onbeveiligde gebieden tegelijkertijd gevaarlijker. Dit kan leiden tot ruimtelijke ongelijkheid tussen steden of wijken. Maar belangrijker nog: uiteindelijk zullen al deze veiligheidsmaatregelen nooit een garantie tegen terroristische aanslagen bieden.

Rianne van Melik is promovenda stadsgeografie aan de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek gaat over de herontwikkeling van Nederlandse openbare ruimte. Jan van Weesep is haar promotor.

Literatuurselectie

- Bakas, A. (2005) *Megatrends Nederland*. Schiedam: Scriptum.
- Coaffee, J. (2003) *Terrorism, risk and the city. The making of a contemporary urban Landscape*. Aldershot: Ashgate.
- Davis, M. (1992) *Fortress Los Angeles: The militarization of urban space*. In: M. Sorkin (Ed.) *Variations on a theme park: the new American city and the end of public space*. New York: Noonday Press.
- Deben, L. (1999) *De stedelijke openbare ruimte onder druk*. In: *Openbaar bestuur*, no. 3, pp. 9-13.
- Homburg, G.H.J. & S. Dekkers (2003) *Cameratoezicht in de openbare ruimte*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).
- Kapteijn, A. (2004) *Code Oranje* (Zembla documentaire, 11-11-2004). Hilversum: NPS.
- Koskela, H. (2000) *The gaze without eyes: Video-surveillance and the changing nature of urban space*. In: *Progress in Human Geography*, no. 2, pp. 243-265.
- Newman, O. (1972) *Defensible space: People and design in the violent city*. London: Architectural Press.
- Savitch, H.V. (2003) *Does 9-11 portend a new paradigm for cities?* In: *Urban Affairs Review*, no. 1, pp. 103-127.
- Tiesdell, S. & T. Oc (1998) *Beyond 'fortress' and 'panoptic' cities - Towards a safer urban public realm*. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, no. 5, pp. 639-655.



Waarschuwing voor cameratoezicht op het George Orwell plein in Barcelona